

Legislación

Por Cecilio Molina Hernández, profesor adjunto de Derecho mercantil de la Universidad CEU San Pablo.

Normativa autonómica

Comunidad Autónoma de Madrid

Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid

La sociedad madrileña aspira a contar con instituciones públicas más accesibles y transparentes, más cercanas y capaces de generar sinergias que produzcan beneficio social y económico por el flujo informativo multidireccional. La pérdida de confianza de la ciudadanía en la gestión pública ha ido en aumento en las últimas décadas, muchas veces nutrida por el desconocimiento de los objetivos y acciones ejecutadas por las instituciones públicas.

En este sentido, la transparencia se revela como uno de los valores esenciales para que las instituciones y administraciones sean consideradas como propias, cercanas y abiertas a las expectativas, necesidades y percepciones de la ciudadanía. El principio más importante que ha de regir la transparencia es el de servicio: ser transparente es inherente al servicio público porque es un derecho de la ciudadanía y no es una condición accesorio de la que se pueda prescindir en función del coste necesario para ello, los recursos que haya que poner a disposición y menos la voluntad o el criterio de eficiencia en la gestión pública de quien ostenta la responsabilidad de ello. Asimismo, la transparencia constituye una eficaz salvaguarda frente a la mala administración, en la medida en que posibilita a la ciudadanía conocer mejor y vigilar el ejercicio de las potestades, la prestación de los servicios y el empleo de los recursos públicos que se obtienen por la contribución de la misma al sostenimiento del gasto público. Y, precisamente por ello, la transparencia en la gestión de los asuntos públicos se ha revelado como un instrumento vital para lograr que la actuación de los poderes públicos sea más eficaz y eficiente.

Consecuentemente, aumentar la transparencia de la actividad pública se vislumbra como el camino para iniciar la reconciliación entre las instituciones y gestores públicos con el conjunto de la sociedad para la que trabajan, en la medida que facilita y pone en práctica la rendición de cuentas. Asimismo la transparencia se convierte en un instrumento eficaz de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción.

A esta realidad socio-democrática, se une el notable aumento de interés ciudadano por participar activamente y de forma continuada en el devenir político, social y económico de la sociedad de la que forma parte. Las personas físicas y jurídicas aspiran a que se tenga en cuenta su criterio, sus análisis y opiniones sobre los acontecimientos y decisiones públicas que influyen en sus vidas o afectan a sus intereses económicos, culturales, sociales y familiares, entre otros.

Pero, para que la participación ciudadana sea útil resulta imprescindible garantizar el acceso a la información pública cierta, con claridad y agilidad, de modo que los argumentos, ideas,

e-DICTVM

criterios y planteamientos que esgriman las personas o colectivos sociales y económicos sean realistas y por tanto ejecutables, sin que por ello sustituya o entorpezca la función legislativa ni la ejecutiva. La participación ciudadana ha de ser complementaria y a la vez ejercer un control adicional a estos dos poderes.

Por ello, con la presente Ley se recoge en el ordenamiento autonómico la regulación de los instrumentos necesarios para la transparencia administrativa, con el convencimiento de que la misma resulta imprescindible para la consecución de un mejor servicio a la sociedad, en cuanto garantiza que la misma tenga un mejor conocimiento tanto de las actividades desarrolladas por las distintas instituciones y organismos públicos, como de la forma en que se adoptan las decisiones en el seno de los mismos, lo que, al mismo tiempo, constituye una salvaguarda frente a la mala administración.

En definitiva, en la Comunidad de Madrid se ha asumido la demanda ciudadana que exige una mayor transparencia en la actuación de los poderes públicos, para lo cual se precisa de una norma con rango legal que establezca el régimen jurídico del acceso a la información pública en poder de las instituciones, organismos y entidades del sector público, en la medida en que no sólo es la vía utilizada comúnmente en el Derecho comparado, sino que al plasmarse en una ley se pone de relieve su importancia y puede contribuir a que se cree y expanda la cultura de la transparencia administrativa.

Dicha regulación se lleva a cabo en ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en su Estatuto de Autonomía. Concretamente, el artículo 26.1.1 le atribuye competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, el artículo 26.1.3 el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, y el artículo 27.1 y 2, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen local y régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella. Al mismo tiempo, el artículo 7 del Estatuto de Autonomía, además de reconocer a los ciudadanos de Madrid como titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, establece que los poderes públicos madrileños asumen, en el marco de sus competencias, entre otros principios rectores de su política, la promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran.

Por otra parte, la Ley se ajusta a la legislación básica contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pero, al mismo tiempo lleva a cabo su desarrollo, esencialmente en materia de publicidad de la información, en la que partiendo de los mínimos establecidos por aquella, hace una relación pormenorizada de los distintos extremos que deben darse a conocer a todas las personas sin necesidad de una solicitud previa y sin perjuicio de que los mismos se amplíen en función de las demandas ciudadanas o de su relevancia y utilidad para las personas, la sociedad y la actividad económica.

Se establece, además, un mecanismo de selección y composición del Consejo de Transparencia y Participación que garantice su independencia y su sensibilidad hacia los entes locales de la Comunidad de Madrid.

Por último, a diferencia de la legislación básica, que carece de un régimen sancionador específico relativo a la transparencia y a la participación, esta Ley, atendiendo a la demanda

e-DICTVM

ciudadana, recoge un régimen de infracciones y sanciones disciplinarias y administrativas en la materia, con el objetivo de garantizar su cumplimiento.

La Ley se estructura en seis títulos y una parte final integrada por doce disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y dos anexos.

El Título I, disposiciones generales, en primer término, establece el objeto de la Ley, que es la regulación en el ámbito de la Comunidad de Madrid de la transparencia en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública. Y, además se establecen mecanismos de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos.

En cuanto a su ámbito subjetivo de aplicación, comprende tanto la Administración pública de la Comunidad de Madrid, la Administración pública de las entidades locales y de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid en todo aquello que no afecte a su autonomía constitucionalmente garantizada, como las entidades públicas y privadas vinculadas o dependiente de las mismas. Además, en lo que se refiere a su actividad administrativa, quedan sujetos a lo establecido en la Ley las corporaciones de derecho público madrileñas y las federaciones y clubes deportivos. Igualmente quedan sujetos, en el ámbito administrativo, la Asamblea de Madrid y la Cámara de Cuentas en los términos de las disposiciones adicionales sexta y séptima.

Junto a ello, se recoge la obligación de publicar la información que se establece en el Título II, con las adaptaciones que sean precisas, de los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, así como a las demás entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas financiadas con cargo a los Presupuestos de la Comunidad de Madrid, cuando las ayudas o subvenciones que perciban superen los 60.000 euros o cuando las mismas representen al menos el 30 % del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros. Y finalmente, la obligación de suministrar información de las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos, ejerzan potestades administrativas o tengan vinculación contractual con los organismos y entidades públicas sujetas a la Ley.

Como sujetos obligados también están incluidas en este Título las personas o entidades obligadas a inscribirse en el Registro de Transparencia adscrito a la Dirección general competente en materia de calidad de los servicios y atención al ciudadano, en los términos del Título IV.

Además, se relacionan las definiciones de lo que a efectos de esta Ley ha de entenderse por transparencia, información pública, acceso a la información, publicidad activa, personas o entidades obligadas a inscribirse en el Registro de Transparencia, datos abiertos, y participación y colaboración ciudadana. Definiciones que se completan con los principios técnicos que regirán en la interpretación y aplicación.

El Título II aborda la regulación de la publicidad activa de la información que deben realizar los sujetos obligados, esto es, de la información que deben hacer pública sin necesidad de solicitud previa por parte de la ciudadanía.

Este Título está estructurado en dos capítulos, el primero de los cuales recoge las disposiciones generales y el segundo la información de la organización y actividad que debe hacerse pública.

e-DICTVM

Respecto de las disposiciones generales contenidas en el Capítulo I, se parte del principio de que todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley están obligados a facilitar la información cuya divulgación resulte de mayor relevancia para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Para ello, tanto las entidades públicas como determinadas entidades privadas, preferentemente por medios electrónicos, a través de sus sedes electrónicas, páginas web o portales propios, elaborarán y mantendrán actualizada un directorio de la información relativa a la organización, los responsables, las materias y actividades de interés, ordenada por tipos o categorías para facilitar su comprensión y accesibilidad, y, en todo caso, harán pública la información que se relaciona en la Ley, así como aquella cuyo acceso sea solicitado con mayor frecuencia.

De esta forma, se fija un mínimo de información que en todo caso debe hacerse pública, pero, al mismo tiempo, establece que dichos sujetos sean responsables de la información que incluyen en las páginas web, portal de transparencia y de la incorporada al Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. Además, podrán publicar por iniciativa propia toda la información que consideren relevante y de mayor utilidad para las personas, la sociedad y la actividad económica.

Por otra parte, se prevén los límites de la información que debe ser objeto de publicación y la protección de los datos personales de categoría especial, estableciendo, por una parte, que a dicha información le serán de aplicación los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal; y, por otra, que en los casos en que la información que debe hacerse pública contuviera datos especialmente protegidos, la publicación sólo se llevará a efecto previa anonimización de los mismos. La interpretación de la aplicación de estos límites corresponderá siempre al Consejo de Transparencia y Participación que, en todo caso, seguirá el criterio conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos.

En cuanto a la información que debe ser objeto de publicación sin solicitud previa, ésta queda relacionada en el Capítulo II, cuyo contenido aparece estructurado en dos secciones. La primera, establece de manera exhaustiva la información que debe hacerse pública, que se estructura por bloques homogéneos de materias que se recogen en los distintos artículos. Concretamente se hace una enumeración de la información, articulándose en distintas agrupaciones: información institucional, en materia organizativa, relativa a altos cargos y personal directivo, al personal eventual, en materia de empleo en el sector público, en materia de retribuciones, en materia normativa, relativa a los servicios y procedimientos, económico-financiera (presupuestaria y contable; ingresos y gastos; endeudamiento), del patrimonio, de la planificación y programación, de las obras públicas, de los contratos, de los convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios, sobre concesión de servicios públicos, de las ayudas y subvenciones, en materia ordenación del territorio y medio ambiente, y, por último, información estadística.

La sección segunda está destinada a las disposiciones generales, en las que se determinan los órganos competentes en la materia y el lugar de publicación de la información. En primer lugar se establece el órgano o la unidad responsable en la materia, que para la Administración pública de Comunidad de Madrid y su sector público se concreta en la creación de una Oficina de Coordinación de la Transparencia. Además se exige a los sujetos obligados por esta Ley disponer de un sistema integral de información y conocimiento en formato electrónico que garantice la transparencia de la información pública. Esta exigencia se fundamentará o en el

e-DICTVM

Portal de Transparencia de la Comunidad o en los portales, sedes electrónicas o sitios web propios, cuyos enlaces han de estar disponibles en el Portal de Transparencia de la Comunidad.

El Portal de Transparencia ha de funcionar como un contenedor que enlace toda la información de modo ordenado y no ser un mero acceso a otros portales, sin perjuicio de enlazar los sitios u otros portales desarrollados por los sujetos del ámbito de esta Ley. A su vez, para dar cumplimiento a los objetivos del Portal la información deberá adecuarse progresivamente a los principios de accesibilidad, innovación pública, reutilización e interoperabilidad conforme al Esquema Nacional y de la Unión Europea de Interoperabilidad.

De esta forma el Portal servirá para que el sector público madrileño oriente su actuación en materia de transparencia y participación, anticipándose a las necesidades y demandas ciudadanas, tanto en el diseño de la publicidad activa como de las políticas de acceso a la información y los cauces de participación ciudadana. Para ello se deberán impulsar las nuevas tecnologías y desarrollar instrumentos adecuados y suficientes que garanticen la realización ordenada de los procesos de programación, planificación de sus políticas y de control y evaluación de sus resultados conforme a indicadores objetivos. Estos indicadores tendrán un carácter mensurable y homologable a nivel europeo de tal manera que acrediten la calidad de la gestión y su posterior comunicación a la ciudadanía de manera periódica y actualizada.

El Título III regula el derecho de acceso a la información pública, regulado y garantizado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que tiene el carácter de legislación básica estatal.

Este Título se estructura en tres capítulos, el primero destinado a las disposiciones generales, el segundo al procedimiento y el tercero al régimen de impugnación.

Teniendo presente el carácter y contenido de la regulación establecida en la mencionada legislación básica, las previsiones que se recogen en la Ley prácticamente se limitan, en aras a la claridad normativa, a la reproducción de dicha legislación, con el desarrollo de aquellos extremos que se precisan para su desarrollo y aplicación en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Desde esta perspectiva, en el Capítulo I, se regulan, en primer lugar, los instrumentos para hacer el seguimiento y verificar el cumplimiento de la obligación de acceso a la información. Se establece la obligación de que la Administración de la Comunidad de Madrid cuente con un registro de solicitudes de acceso y reclamaciones, en el que se inscribirán y podrán consultarse todas las solicitudes y reclamaciones que se presenten y al que podrán adherirse los demás sujetos obligados por esta Ley o contar sus propios registros de solicitudes de acceso y reclamación.

Además, se precisa el órgano competente para la resolución de las solicitudes de acceso, atribuyéndosela, en el ámbito de la Administración pública y de las entidades públicas vinculadas o dependientes de la misma, a los órganos en cuyo poder obre la información solicitada. Cuando la solicitud de acceso se refiera a información elaborada o en poder de cualquiera de los otros sujetos obligados será competente para resolver el órgano que tenga atribuidas las competencias del servicio o de la materia.

Finalmente, este Capítulo regula los derechos y obligaciones que las personas tienen para poder acceder a la información, con independencia del lugar de residencia, formación,

e-DICTVM

recursos, circunstancias personales o condición o situación social y sin más limitaciones que las derivadas de la normativa de la Unión Europea y la legislación básica del Estado en materia de protección de datos de carácter personal.

En cuanto al procedimiento regulado en el Capítulo II, y correlativamente a la precisión señalada respecto de los órganos competentes, se establece tanto a quien debe dirigirse la solicitud de acceso a la información pública, y que la misma puede presentarse incluso de forma oral, sea por comparecencia o por vía telefónica, disponiendo que en estos casos se recoja la misma en formato electrónico haciendo constar los extremos exigidos por la Ley.

Así mismo, se establecen normas aclaratorias de las solicitudes imprecisas y de las distintas causas de inadmisión de las solicitudes, entre las que debe resaltarse que los informes preceptivos y otros documentos que hayan servido para motivar resoluciones se considerarán información pública. Tampoco puede inadmitirse aquella solicitud de información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informativo de uso corriente, al no estimarse como reelaboración.

La interpretación de las causas de inadmisión se adaptará a los sucesivos criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

Junto a ello, se reduce el plazo para resolver, fijando con carácter general 20 días desde su recepción, y, en los supuestos de inadmisión de solicitudes, estableciendo que las resoluciones de inadmisión se adoptarán y notificarán lo antes posible, y en todo caso, en el plazo máximo de 5 días hábiles desde su recepción por el órgano competente para resolver.

Por su parte, en el Capítulo III, se protege y regula el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, recogiendo la posibilidad de reclamar potestativamente, de acuerdo con lo establecido en la mencionada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ante el Consejo de Transparencia y Participación, salvo en el caso de las resoluciones adoptadas por los órganos competentes de la Asamblea de Madrid y la Cámara de Cuentas, en los que únicamente cabrá la vía contencioso-administrativa.

El Título IV regula la participación y la colaboración ciudadana en la dirección de los asuntos públicos recogiendo el Capítulo I la participación y colaboración ciudadana y el Capítulo II el Registro de Transparencia.

La Sección 1.^a del Capítulo I establece la facultad de las Administraciones públicas de la Comunidad de Madrid de impulsar y fomentar la participación de la ciudadanía a través de instrumentos o mecanismos adecuados que garanticen la interrelación mutua, ya sea a título individual o a través de las entidades ciudadanas en las que se integre la ciudadanía. La Sección 2.^a, se ocupa de regular los instrumentos de participación y colaboración ciudadana, que constituyen los mecanismos utilizados por las Administraciones públicas para hacerla efectiva. Se pondrán en marcha los ficheros de participación y colaboración ciudadana con la finalidad de que se inscriba aquella ciudadanía interesada en recibir información sobre materias específicas y poder participar activamente en los instrumentos que se prevean, entre los cuáles se encuentran las consultas públicas, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los grupos colaborativos. En la Sección 3.^a se contemplan los derechos específicos, tales como el de participación y colaboración en la definición de las políticas públicas, en la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios de la Administración pública, el de

e-DICTVM

participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, el derecho a proponer iniciativas reglamentarias, el de formular propuestas o actuaciones de interés público y el de recabar la colaboración de la Administración pública en las actividades ciudadanas. Para el ejercicio de estos derechos debe abrirse el correspondiente procedimiento participativo cuyo resultado deberá plasmarse en un informe.

El Capítulo II establece la obligatoriedad de crear un registro de personas y entidades, sea cual sea su denominación, naturaleza y estatuto jurídico, que lleven a cabo cualquier actividad que tenga por objeto influir directa o indirectamente en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de los sujetos obligados por esta Ley. Este registro, recibirá la denominación de Registro de Transparencia, para armonizar la terminología con la de la Unión Europea, que, mediante acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea de 16 de abril de 2014 y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 19 de septiembre de 2014, crea el Registro de Transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea. Y, también conforme al modelo de la Unión Europea el Registro de Transparencia de la Comunidad deberá incluir una relación ordenada por categorías de las personas o entidades inscritas conforme a los Anexos I y II de esta Ley y estas personas y entidades deberán cumplir con un Código ético. Todo ello publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad.

El Título V regula el Consejo de Transparencia y Participación, configurado como un órgano con plena autonomía e independencia, elegido por la Asamblea de Madrid entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional, al que se encomienda el fomento, análisis, control y protección de la transparencia y la participación en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

En ejercicio de sus funciones se atribuye al Consejo de Transparencia y Participación importantes facultades, entre las que deben destacarse las de control del cumplimiento de la obligación de publicar la información que se relaciona en el Título II por los organismos y entidades sujetos a la misma, la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información, y la de instrucción e incoación de los expedientes sancionadores conforme a lo previsto en esta Ley.

Además, se impone a los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley el deber de facilitar al Consejo toda la información que les solicite, así como la obligación de prestarle la colaboración necesaria para el desarrollo de sus funciones.

Por otra parte, el Consejo de Transparencia y Participación viene obligado a presentar anualmente un informe a la Asamblea de Madrid sobre el grado de aplicación y cumplimiento de la transparencia y participación, con el contenido mínimo que se recoge en la Ley. Informe que se hará público en el Portal de Transparencia.

El Título VI está destinado a la regulación de las infracciones y sanciones en materia de transparencia y participación, articulado sobre la distinción entre las infracciones en materia de transparencia y las infracciones en materia de participación en los asuntos públicos, los responsables de las infracciones, aun a título de simple inobservancia, y las sanciones aplicables a los altos cargos o asimilados y al personal sometido a régimen disciplinario.

e-DICTVM

Ambos tipos de infracciones se tipifican en muy graves, graves y leves, atendiendo a la especial repercusión que tienen los incumplimientos de las obligaciones impuestas por la Ley.

En lo que se refiere a las sanciones para los altos cargos o asimilados se prevé desde la amonestación o la publicación de la infracción en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» para el caso de una infracción leve, hasta la destitución del cargo, en el caso de infracciones muy graves. Por su parte, las sanciones que pueden aplicarse para el resto de los sujetos obligados serán la amonestación, en el caso de infracciones leves, retirada de documentación, inhabilitación para beneficiarse de ayudas públicas o multas, ordenadas en dos tramos para las infracciones graves y muy graves, cuya cuantía oscila hasta un importe máximo de trescientos mil euros.

El personal sometido al régimen disciplinario, se sancionará conforme a lo previsto en la respectiva normativa aplicable a cada caso, en función de la relación estatutaria o laboral a la que este sujeto dicho personal.

Ahora bien, dada la heterogeneidad de las infracciones y sanciones y de los responsables obligados por esta Ley el procedimiento sancionador se encuentra dividido. La incoación e instrucción del procedimiento corresponde al Consejo de Transparencia y Participación, pero la resolución y, en su caso, imposición de la correspondiente sanción corresponderá al órgano competente según su normativa aplicable, que variará en función si el presunto responsable es un cargo representativo, alto cargo o asimilado, cualquier otro sujeto o personal disciplinario.

Finalmente, se prevé que las sanciones que se impongan se hagan públicas en el Portal de Transparencia, sin perjuicio de los supuestos en que deban ser objeto de publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y de que puedan hacerse constar en los informes que el Consejo de Transparencia y Participación debe presentar ante la Asamblea de Madrid.

La parte final de la Ley recoge, en primer término, doce disposiciones adicionales, de las cuales, la primera se refiere a la aplicación supletoria de la Ley en las materias que tengan un régimen especial, sea porque prevean un régimen más amplio de publicidad de la información o por tener un régimen propio de acceso a la información. Y, en este sentido, se dispone la aplicación de la Ley, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.

Por su parte, la disposición adicional segunda previene la adopción de las medidas necesarias, en el marco de las disponibilidades presupuestarias, para asegurar la difusión de la información pública de la manera más amplia para que la misma se ajuste progresivamente a los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización.

Las disposiciones adicionales tercera, cuarta y quinta regulan los plazos para que el Consejo de Gobierno y los demás sujetos previstos en esta Ley ponga en marcha los registros y ficheros relacionados en el articulado.

La disposición adicional sexta se refiere a la transparencia y al derecho de acceso a la información de la Asamblea de Madrid, remitiendo a que en su reglamento se recojan las disposiciones para la aplicación de la presente Ley en el ámbito de su organización, competencias y funcionamiento.

e-DICTVM

La disposición adicional séptima, relativa a la transparencia y al derecho de acceso a la información de la Cámara de Cuentas, prevé que en las normas reguladoras de esta institución se establezcan las disposiciones necesarias para la aplicación de la ley en su ámbito respectivo.

La disposición adicional octava recoge, en primer término, la aplicación de los principios y disposiciones contenidas en esta Ley respecto de la transparencia a las entidades locales y universidades públicas de la Comunidad, así como a las entidades u organismos vinculados o dependientes de aquellas, en todo aquello que no afecte a la autonomía local o universitaria reconocida constitucionalmente; y, en segundo lugar, la competencia del Consejo de Transparencia y Participación para la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los Ayuntamientos y de las universidades públicas de la Comunidad, así como de las entidades vinculadas o dependientes de los mismos.

La disposición adicional novena regula, la obligación del Consejo de Gobierno de la Comunidad, en colaboración con la Federación de Municipios de Madrid, de facilitar a las entidades locales que lo necesiten, especialmente a las entidades locales menores y a los municipios de menor población, los instrumentos necesarios para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley.

Las disposiciones adicionales décima y undécima determinan, por un lado, la puesta en marcha de un plan de formación del personal al servicio del sector público de las Administraciones públicas de la Comunidad en el respeto de los derechos y obligaciones establecidos en la Ley, y la ejecución de actividades de formación, divulgación y difusión institucional con el objeto de facilitar el conocimiento de la misma por la ciudadanía. Por otro, establece la necesidad de elaborar por parte de la Comunidad de Madrid un plan de formación, divulgación y difusión institucional con el objeto de facilitar el conocimiento por parte de la ciudadanía de todo lo relativo a la transparencia y la participación.

Por su parte, la disposición adicional duodécima determina que para el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Título II, las corporaciones de Derecho público y las federaciones y clubs deportivos podrán celebrar convenios de colaboración con la Administración pública de la Comunidad de Madrid.

En lo que se refiere a las disposiciones transitorias, la primera recoge que las solicitudes de acceso a la información presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley continuarán su tramitación con arreglo a la normativa aplicable en el momento de su presentación, así como que, hasta que no se ponga en funcionamiento el Consejo de Transparencia y Participación, las reclamaciones contra las resoluciones se seguirán rigiendo por lo previsto en su normativa aplicable; y la segunda, previene la exigibilidad de las obligaciones previstas para las personas y entidades relacionadas en los artículos 3 y 4 de la Ley desde su entrada en vigor, aun cuando el contrato, subvención o cualesquiera otras formas de relación tengan su origen en fecha anterior.

La disposición derogatoria única, en cuanto se trata de regular una nueva materia en la que no existe una previa disposición legal, contiene una cláusula de derogación general de las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta Ley.

Por último, en las disposiciones finales se procede, en primer término, a la modificación de la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, añadiendo un

e-DICTVM

apartado 4 al artículo 10 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, en el que se establece el régimen de publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Consejo de Gobierno y de los altos cargos.

Por su parte, las disposiciones finales segunda y tercera recogen, respectivamente, la habilitación para su desarrollo reglamentario y la entrada en vigor de la Ley.

Finaliza la Ley con dos Anexos, de desarrollo del artículo 68, relativo al contenido del Registro de Transparencia. El Anexo I, regula de forma ordenada y por categorías las personas o entidades que deben inscribirse en este Registro, distinguiendo tres categorías, personas físicas, entidades sin ánimo de lucro y entidades con ánimo de lucro, a su vez divididas en subcategorías. El Anexo II recoge la información general y específica que se requiere a los declarantes para poder inscribirse en el Registro de Transparencia.

[Ver documento](#)

Comunidad Autónoma del País Vasco**Ley 10/2019, de 27 de junio, de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales**

La ordenación territorial del País Vasco tiene por objeto la fijación de criterios y procedimientos indispensables para garantizar la coordinación de las acciones con incidencia en el territorio que desarrollan las diferentes administraciones públicas en ejercicio de sus respectivas competencias, con el fin, entre otros, de regular los procesos de asentamiento de las diferentes actividades económicas y sociales y asegurar de este modo el necesario equilibrio territorial de interés general, así como la determinación de las condiciones precisas para atraer su implantación en los espacios territoriales idóneos.

A la consecución de dichos objetivos se orienta el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales del País Vasco, aprobado mediante Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, como instrumento de referencia para la intervención, sectorial y urbanística, en operaciones de promoción pública de suelo para actividades económicas de carácter estratégico e interés general, y la definición de pautas para la implantación de grandes establecimientos comerciales. La experiencia acumulada desde su entrada en vigor ha demostrado que es una herramienta útil para la ordenación del suelo destinado a usos comerciales y económicos con criterios de sostenibilidad.

Sin embargo, la anulación judicial de las determinaciones del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales que han impuesto limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales mediante las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2015 ha obligado a la apertura de un período de reflexión con objeto de acomodar su contenido a estas últimas. Lo que en esencia se desprende de dichos pronunciamientos es que, primero, cualesquiera restricciones a la implantación de grandes establecimientos comerciales deben estar suficientemente motivadas en una norma con rango de ley; segundo, la introducción de limitaciones superficiales a su implantación no puede obedecer a razones exclusivamente comerciales y mercantiles, que como tales están proscritas por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y, tercero, dichas restricciones deben observar la triple condición de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

En estas circunstancias se hace imprescindible la aprobación de un texto legal, desde la perspectiva de la ordenación del territorio, que, ajustándose a las exigencias derivadas del Derecho europeo y estatal y a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo, garantice el insoslayable equilibrio territorial de interés general y defina las condiciones y reglas para la implantación de grandes establecimientos comerciales.

La presente ley toma como punto de partida la citada Directiva de Servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior y la jurisprudencia recaída al respecto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, expresada en sentencias como las de 24 de marzo de 2011 (Comisión c. España) y 30 de enero de 2018 (Amersfoort y Appingedam). De ella se desprenden reglas claras.

e-DICTVM

En primer lugar, el establecimiento de limitaciones sobre el emplazamiento y el tamaño de los grandes establecimientos comerciales son admisibles siempre que se invoquen razones imperiosas de interés general y se acompañen del análisis de su oportunidad y proporcionalidad, así como de datos que las corroboren.

En segundo lugar, la introducción de medidas preventivas es adecuada per se para el logro de los objetivos de protección del medio ambiente y la ordenación del territorio.

En tercer lugar, la integración en el entorno urbano, los efectos sobre el uso de la red viaria y del transporte público y la variedad de la oferta disponible constituyen criterios lícitos, adecuados y proporcionados a los fines de la ordenación del territorio, la tutela del medio ambiente y la protección de las personas consumidoras.

En cuarto lugar, la preservación de la habitabilidad del centro urbano, evitando su vaciamiento, no entraña supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio a la acreditación de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a la evaluación de los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a una apreciación de su ajuste a los objetivos de programación económica establecidos por las autoridades competentes.

En quinto lugar, el sometimiento del acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al respeto de un límite cuantitativo o territorial es conforme a la Directiva 2006/123/CE, siempre que cumpla las condiciones contempladas en su artículo 15.3, esto es, que no sea discriminatorio y que, a la inversa, sea necesario justificándose en una razón imperiosa de interés general y proporcionado, sin ir más allá de lo preciso a tal fin y no pudiendo ser sustituido por otra medida menos restrictiva que permita alcanzar idéntico resultado.

En sexto lugar, la protección del entorno urbano salvaguardando la habitabilidad del centro de las ciudades y previniendo la existencia de locales desocupados en interés de una buena ordenación territorial dota de justificación objetiva a la interdicción de la implantación de ciertas actividades comerciales en una concreta zona geográfica ubicada fuera de ellos, de forma que representa una razón imperiosa de interés general legitimadora.

En séptimo y último lugar, la protección del entorno urbano legitima el diferente tratamiento de la implantación de una actividad comercial de mercancía voluminosa y compra esporádica, dirigiéndola preferentemente a la periferia de los núcleos urbanos, con respecto a la de la actividad comercial más tradicional y frecuente, de implantación preferente en los núcleos de población.

Sobre esta base, la presente ley establece un marco jurídico general para la implantación y eventual ampliación de los grandes establecimientos comerciales en el territorio del País Vasco. Dicho marco jurídico descansa sobre cuatro pilares: por un lado, la libertad de empresa constitucionalmente garantizada; por otro lado, la libertad de establecimiento consagrada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que no consiente más limitaciones cuantitativas o territoriales que las que se basen en razones imperiosas de interés general; adicionalmente, el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible contemplado tanto en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, como en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, y por último, el principio de coordinación interadministrativa.

e-DICTVM

Estos cuatro principios generales orientan e informan la ordenación de la implantación de los grandes establecimientos comerciales en aras de la consecución del equilibrio territorial de interés general que constituye la finalidad última de la política de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los principios generales antedichos se encaminan al logro de nueve objetivos, que tienen su fundamento último en distintas razones imperiosas de interés general explicitadas en la Directiva 2006/123/CE: la ocupación sostenible y la preservación de los valores del suelo, incluidos los de carácter logístico; el fortalecimiento de un modelo de ciudad compacta en consonancia con la legislación, estatal y autonómica, en materia de ordenación del territorio y urbanismo; el estímulo y el fomento de la regeneración y la recualificación de las áreas centrales de los núcleos urbanos, así como su dinamización económica y social; el fomento de la existencia de una diversidad de ofertas y usos comerciales adaptados a las necesidades de la población, el estímulo de la movilidad sostenible; la limitación necesaria de la futura expansión de las infraestructuras de comunicación en un territorio de dimensiones reducidas como el País Vasco; el impulso de un medio urbano dotado de los indispensables servicios de proximidad, incluidos los comerciales, dinámico, equilibrado y activo, que prevenga la desocupación estructural de locales comerciales en el centro de las ciudades y garantice la accesibilidad a las redes de servicios comerciales por una población con necesidades diversas en razón de su creciente envejecimiento; la tutela del patrimonio histórico y artístico, en especial de los centros urbanos; y la protección del paisaje, rural y urbano, así como del patrimonio cultural y natural, y el fomento de la biodiversidad urbana. Todos estos objetivos están vinculados, de forma directa e indirecta, a razones imperiosas de interés general tales como la protección del entorno urbano y del medio ambiente, la conservación del patrimonio histórico y artístico, la protección de las personas consumidoras y la salud pública.

La ley persigue de este modo la creación de unos espacios urbanos de más densidad, dotados de una mayor intensidad urbana, en los que coexistan armoniosamente una diversidad de usos, incluidos los comerciales, que por su proximidad faciliten los desplazamientos, peatonales y análogos, así como la optimización del uso de las infraestructuras de comunicación existentes, el impulso de la densificación de aquellos ámbitos y sectores que cuenten con una buena conexión con las redes de transporte colectivo en aras de una movilidad sostenible y la regeneración y recualificación de sus áreas centrales.

Del análisis estadístico realizado sobre implantación de los grandes establecimientos comerciales en estos últimos quince años –entendiendo por los mismos, según lo dispuesto en la legislación sectorial vigente hasta el momento, aquellos mayores de 700 metros cuadrados– se ha detectado una triple tipología, que ha mostrado evoluciones distintas. Por un lado, el comercio urbano tradicional, integrado en las áreas residenciales, en general de formato pequeño y mediano, ha sufrido una evolución recesiva en el periodo analizado.

Ello contrasta con la evolución positiva que ha mostrado otro tipo de actividad comercial de tamaño medio que se ha implantado fuertemente en las zonas de actividad económica, polígonos industriales, sustituyendo así la anterior actividad de uso productivo por el comercial; en particular, el de comercio menos cotidiano. Se observa también un retorno de este tipo de establecimientos de tamaño medio al entorno urbano y a las zonas residenciales, en correspondencia con dinámicas de revitalización urbana y comercial.

e-DICTVM

Finalmente, los grandes establecimientos comerciales de mayor tamaño, de localización periférica a los núcleos de población, que desarrollan su actividad sirviéndose de los principales núcleos de comunicación, han crecido ligeramente durante el periodo de tiempo analizado, entre otras razones, por los efectos limitativos del Plan Territorial Sectorial.

Se hace preciso entonces contrastar la realidad de la evolución de estos grandes establecimientos comerciales con las nuevas iniciativas y criterios que se plantean desde la ordenación urbana y territorial asociadas a los principios de interés general como la promoción del desarrollo sostenible, la cohesión territorial, la consecución de tejidos urbanos densos y complejos en aras a la regeneración y la revitalización urbana, la movilidad sostenible y la protección de las personas consumidoras disponiendo la preferencia de localización próxima entre la actividad residencial y la comercial, la protección del entorno urbano, entre otros.

Semejantes razones imperiosas de interés general sirven de fundamento para dos fines: uno, la definición de los grandes establecimientos comerciales mediante la utilización de una escala basada en la clasificación de los municipios del País Vasco en tres categorías (A, B y C) establecida por la planificación territorial, en combinación con un criterio poblacional para el logro del ajuste más adecuado; y dos, la determinación de las condiciones de implantación de los grandes establecimientos comerciales con preferencia en las zonas urbanas residenciales, en línea con lo que viene sucediendo. Se persigue así la revitalización del comercio urbano, limitando su localización periférica o exterior a los núcleos de población y revirtiendo el actual proceso de reconversión de antiguos pabellones industriales con nueva actividad comercial; y ello con el último objeto de coherencia con la lógica de la zonificación urbanística previa que exigiría la preservación de la actividad productiva y que, en último término, legitima la localización externa en este tipo de polígonos. La excepción estriba en la tipología de comercio de mercancía voluminosa y de compra esporádica, denominado en esta ley como comercio singular, que el principio de proporcionalidad justifica que sea localizado en el exterior de los núcleos de población –por ejemplo, por exigencias de carga y descarga, compra esporádica, etc.–.

La ley impone la implantación de los grandes establecimientos comerciales en la trama urbana residencial delimitada por la ordenación estructural del planeamiento urbanístico y, de forma excepcional y debidamente justificada, en suelos urbanos continuos y colindantes con otros ámbitos de ordenación integrados en la malla urbana, aunque tengan un uso característico diferente del residencial, siempre que sean observadas cuatro condiciones cumulativas: la colindancia entre los suelos urbanos incorporados a la trama urbana residencial debe comportar como mínimo un 20 % del perímetro del ámbito de ordenación incorporado, dicha incorporación no ha de sobrepasar ni el 10 % de la superficie de suelo en la trama urbana residencial, ni las edificabilidades urbanísticas máximas establecidas en función de la clasificación de los municipios (30.000 m²t tratándose de los municipios de máxima centralidad), y debe contar con informe favorable de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco. La ley ofrece así distintas alternativas que definen un marco flexible para la ubicación de los grandes establecimientos comerciales dentro del respeto a sus objetivos generales.

La ley es plenamente respetuosa con la garantía institucional de la autonomía local, motivo por el que deja claro que compete al planeamiento urbanístico la fijación de los requisitos en materia de emplazamiento, dimensiones, etc., para la implantación o ampliación de los grandes establecimientos comerciales. De este modo, la ley habilita la posible consideración de otros criterios por el planeamiento urbanístico, en el marco del interés general.

e-DICTVM

Sin embargo, la concurrencia de intereses supramunicipales impone el establecimiento de ciertas condiciones que salvaguarden los objetivos generales de la ley. Por tales motivos, la ley admite de manera excepcional la implantación de grandes establecimientos comerciales fuera de la trama urbana residencial en nuevas unidades territoriales delimitadas a tal fin por los instrumentos de ordenación territorial, cuando no superen las edificabilidades urbanísticas máximas predeterminadas en la misma (30.000 m²t en los casos de municipios de máxima centralidad) y dichas unidades territoriales delimitadas no impliquen la determinación de ámbitos de ordenación de uso característico comercial de gran formato a tal fin.

De forma adicional, la ley prohíbe la proyección y la ejecución de nuevas redes en el sistema general viario y de comunicaciones, así como su mejora o complementación, y la saturación o afectación al aumento de su capacidad de servicio ejecutada durante los cinco años anteriores, exigiéndose a tal fin el informe favorable de la administración titular de la carretera afectada.

Asimismo, la ley prescribe la implantación preferente de los grandes establecimientos comerciales de carácter singular en ámbitos de suelo urbano con uso principal de actividades económicas, hasta el límite del 30 % de su edificabilidad urbanística.

Por lo demás, la ley contempla la posibilidad de la ampliación de los grandes establecimientos comerciales, siempre que sean observados varios requisitos, formales y materiales, dirigidos a garantizar la observancia de sus objetivos generales.

Además, la ley posibilita el desarrollo o establecimiento de criterios de ordenación de los grandes establecimientos comerciales de carácter complementario a través de la ordenación territorial y urbanística, dentro del respeto a la triple exigencia de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

Además, se admite la implantación de establecimientos comerciales de carácter minorista, distintos de los de carácter singular, en polígonos de actividad económica, terciario o industrial, ubicados en el exterior o periferia de los núcleos de población, y en todo caso, fuera de la trama urbana residencial cuando sobrepasen en su respectivo ámbito de ordenación los umbrales de dimensionamiento conjuntamente con los establecimientos ya preexistentes. Para ello, deberán revestir carácter complementario del uso principal del polígono, sin poder exceder el 30 % de su edificabilidad urbanística ni requerir el incremento de la capacidad de servicio de la red básica de infraestructuras de movilidad preexistentes.

Por último, la ley contempla, entre otras previsiones, un régimen transitorio que posibilita la adaptación a la misma sin dificultades relevantes, deroga la regulación vigente hasta el presente, contenida en el artículo 13 de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial, por razones de coherencia con su enfoque general y su propósito principal, así como la antedicha disposición final tercera de la Ley 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de Actividad Comercial, y que esta ley viene a sustituir, y autoriza al Gobierno Vasco para modificar, a través del correspondiente plan territorial parcial o plan territorial sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales, la relación de municipios integrados en cada una de las categorías definidas en el artículo 3.9 y los anejos I y II de la presente ley.

[Ver documento](#)